COMPARATIVE SURVEY:
MISSION MEDIUM SECURITY INSTITUTION
AND WARKWORTH INSTITUTION.

Canada

Correctional Service Canada

Service correctionnel Canada

COMPARATIVE SURVEY:

MISSION MEDIUM SECURITY INSTITUTION

AND WARKWORTH INSTITUTION.

Published by the Policy,
Planning and Administration
Branch, The Correctional
Service of Canada, October 1978.
Reprinted by the Communications
Branch, The Correctional
Service of Canada, May 1981.

Table of Contents

		Page
1.	Executive Summary	1
2.	Introduction & Historical Background	3
3.	Methodology	7
4.	Institutional Operations	9
5.	Inmate Profile	11
6.	Transfers & Releases	18
7.	Compulsory Work Program	21
8.	Industries	23
9.	Community Involvement	26
10.	Costs	27
11.	Findings & Conclusions	29

Graphs & Tables

Graph A	Inmate Age Distribution	12
Graph B	Major Offences	13
Table C	Institutional Offences	15
Graph D	Length of Incarceration	16
Table E	Transfers	18
Table F	Temporary Absence	19
Table G	Parole & Mandatory Supervision	20
Table H	Work Positions	22
Table I	Programs	26
Table J	Cost Comparisons	27

2. INTRODUCTION AND HISTORICAL BACKGROUND

A careful reading of Correctional reports published during the last forty years quickly reveals the direction of penal-policy making in Canada. There is remarkable similarity in penal philosophy between the report of the Archambault Commission in 1938 and the recommendations of reports written in recent years. The explanation for this parallel development is that from 1938-1977 the Treatment ideology has continued to have a profound impact on penological thinking. This has had several implications on decision-making within the Canadian Penitentiary Services.

First, principles advocating the Treatment and rehabilitation of offenders have considerably influenced government policy on the size, design and cost of penal institutions. For example, the reformist approach in federal corrections has provided the principal rationale for building small prisons according to the concepts of modern architectural design. Secondly, the adoption of rehabilitation as a penal objective has largely been based on optimistic assumptions about the effectiveness of penal Treatment within institutions. Broadly stated, reformists argue that the administration of rehabilitation programs in a therapeutic milieu will weaken the solidarity of the inmate subculture, lower the frequency of prison disturbances and decrease the reconviction rates of offenders who are subjected to them.

In order to understand the implications of the rehabilitative model on present penal policy it is necessary to outline the historical background behind its evolution in Canada. The establishment of the Archambault Commission and the publication of its recommendations in 1938, signalled the beginning of an approach in Canada which emphasized the diagnosis, classification and Treatment of offenders. As the committee stated:

> "Without proper classification and segregation, without education, without effective means of understanding the offender, the motivation of his offence, and his basic capacity for effective citizenship, without physical and mental exercise, moderate recreation, and above all, without humane approach, any Treatment is bound to fail."

The strongest pronouncement endorsing the principle of rehabilitation appeared in the Fauteux Report published in 1956. The enthusiasm with which the committee embraced the Treatment and rehabilitation of offenders is evident from their views on the suitable length of prison sentences. The committee stated:

> "If a prison term is to be effectively reformative, it should be long enough to provide for a period of Treatment. Many sentences imposed for minor offences are much too short to permit the institution to invoke any effective Treatment. Where Treatment is required little or no purpose is served by sentences under six months."

The Fauteux Report was probably the first official publication to consider the relevance of size in relation to the application of individualized Treatment. Firm in their conviction that inmates were amenable to rehabilitation the committee placed a restriction on the size of the prison population.

> "It is also recognized that individualized Treatment is a fundamental principle in any modern prison system and that institutions should therefore be limited in size and population. We cannot condemn too strongly the apparent tendency of many institutions to increase in size indefinitely. It is our opinion that no penal institution, of whatever type, should contain more than six hundred inmates."

In 1961 the Correctional Planning Committee echoed the sentiments of both the Archambault and Fauteux Reports with respect to penal philosophy. However, in their proposals for a ten year construction program the committee suggested that the ideal prison population should be in the neighborhood of four hundred inmates.

The question of prison size surfaced again in 1971 in a study dealing with the design of federal maximum security institutions. The publication known as the Mohr report stated "That an institution for about 150 inmates, represents the maximum number for a viable program" and recommended the establishment of ten living units for a population capacity of 120 inmates. The working group justified the smaller prison and living-unit size on the grounds that larger institutions "cannot possibly" offset the negative effects of the inmate and staff subcultures.

1. EXECUTIVE SUMMARY

The comparative survey of The Mission Medium Security Institution and Warkworth Institution has been conducted during a period of severe governmental restraints. Many studies conducted within the Canadian Correctional Services during the same period have emphasized cost reduction. The goal of this study is to bring some balance to the decision-making process through the consideration of benefits. One of the primary aims of the penal system is to prepare the inmate for his reentry into society and therefore the impact of institutional life on the inmate has been emphasized in this report. The cost factor is not ignored but provides a background against which cost can be more effectively and realistically assessed.

Although the Mission-Warkworth study examined factors related to costs in both institutions, the major objective dealt with two related questions, namely:

(i) the impact of institution size on the quantity and quality of programs being administered between a large and small institution, and

(ii) the differences and similarities between a large and small prison regarding the effects of living unit size and institutional management on the inmate population.

The findings are reported within the following categories:

- institutional operations
- inmate profile; i.e. the type of inmate housed
- transfers and releases
- compulsory work program
- industries
- community involvement
- costs

It should be noted that the principle findings are confined to only two institutions and should not be construed as definitive statements on the differential effectiveness of institutions according to size.

Emphasis has been given to the compulsory work program and industries, relative to other programs, because these appear to be two basic operating principles of both institutions.

The comparison of statistical data gathered through interviews, indicates that Mission and Warkworth are similar in many areas which affect the daily life of their inmate population. This is somewhat understandable since environmental factors such as living unit concept and management style are similar notwithstanding differences between the two institutions regarding their length of operation.

Comparative analysis indicates that Warkworth is more cost effective than Mission in terms of operating cost and man years to inmate ratio. This is the most noticeable difference between the two institutions relative to size.

The five year construction plan announced by the Federal government in 1974 incorporated the rationale advanced by the Mohr report regarding the building of smaller prisons. The influence of the Treatment philosophy which was evident in all the reports published since 1938 continued to play a vital role in future debates regarding the optimal size of penal institutions. As the report on the five-year construction program emphasized:

> "The new five-year construction program envisions the planning of smaller and more specialized institutions that are more flexible to adopt to the continuous development of rehabilitation programs. These smaller institutions are expected to enhance rehabilitation programs and obviate the criticism raised against existing facilities. The institutions constructed since 1960 have an accommodation rating of approximately 436. The future major institutions are planned to have a population from 150-200 inmates."

The objectives of the five year construction program anticipated the problems that could result from spiralling increases in the prison population. By emphasizing the construction of smaller institutions however, the building program did not adequately take into consideration several other factors which were crucial to its successful implementation. For example, none of the reports focused on:

(1) the differences in operating and capital construction costs between large and small prisons;

(2) the relative effectiveness of penal Treatments in large as opposed to small prisons;

(3) the advantages and disadvantages of meeting program requirements in large and small prisons; and

(4) alternative methods for allocating financial resources during a period of severe economic restraint.

As a result a substantial re-appraisal was needed to evaluate the implications of building prisons with smaller inmate populations and to consider the enormous costs involved in such a decision. In order to obtain more factual information for decision-making the Canadian Penitentiary Service initiated studies into the appropriate size of penal institutions. The significance of these studies were particularly acute for the prison construction program considering Canada's situation and an approach was required which would provide both practical and effective penological solutions.

In light of the nature and frequency of disturbances in Canadian prisons in recent years, the study groups were very sensitive to the effects that their recommendations on prison size might have on the prison population. The working groups believed that the humanitarian approach in administering the penal system should not be sacrificed on the grounds of economic expediency.

One facet of the task therefore with which this report is concerned, concentrated specifically on the impact of size on the quality of program administration and the Treatment of offenders. The mandate of the study was defined in its initial stages by Treasury Board and called for a cost-benefit examination of two medium security penitentiaries; Mission prison which is located in British Columbia and Warkworth prison situated in Ontario.

3. METHODOLOGY

Prior to 1970 there were few studies available dealing with the effects of institution size on prison populations. It soon became apparent considering the magnitude of the construction program that the information base on prison size was insufficient. It was felt that a cost-benefit study would help to answer some of the questions which have been raised regarding the size of institutions.

The selection of Mission and Warkworth for this comparative survey was thought to be useful for comparative purposes as both were medium security prisons based on a strong work orientation and both had incorporated the living-unit as the basic method of housing offenders. The fundamental difference between the two prisons was that Mission had a population capacity of 180 inmates with a life span of just over a year while Warkworth Penitentiary had been in existence for ten years and contained over four hundred prisoners.

The choice of these two institutions was justified on several grounds. For example, there were concerns expressed about the viability of Mission as a prototype for future prison construction because of its perceived high operational and capital construction costs. Since Mission represented a significant departure from previous thinking on the size of penal institutions, it seemed to be a feasible starting point for examining the advantages and disadvantages of building small prisons.

The study undertaken at Warkworth and Mission did not attempt to provide a detailed or systematic empirical analysis of the two institutions. There are several reasons for this. First, the time-frame for the study was severely restricted. Visits to both Warkworth and Mission lasted less than a week at each institution. Mission was visited from August 7 - 12 and Warkworth prison from August 21 - 25. Second, a survey technique utilizing informal, unstructured interviews of staff and inmates was adopted as the basic research design because of the time restraint. Whenever possible, the collection of data was validated by comparing information at National Headquarters with that obtained from the institutions. Third, the absence of a rigorous research methodology made it impossible to draw conclusions about the comparative effectiveness of one institution over another on a number of variables such as reconviction rates.

The study team relied primarily on statistical data collected at the institution and on the strength of this information were able to provide a reasonable descriptive survey of the characteristics of Warkworth and Mission, and their respective prison populations.

The difficulties encountered with statistical data were remedied in part by drawing upon information from other sources when it was available. The principal findings of the study therefore are confined only to the two institutions under investigation and should not be construed as a definitive statement on the differential effectiveness of institutions according to size.

The approach highlighted the similarities between Warkworth and Mission noting differences when they existed on a number of variables like the operation of living units and compulsory work programs. On the basis of observations and the analysis of data collected at Warkworth and Mission, it was possible to draw certain inferences about large and small institutions which should provide some guidelines and help to stimulate further research on the appropriate size of penal institutions in Canada.

One major area of comparison not included in this survey is staff. It was originally intended to develop a staff profile that could be analysed in relationship to the inmate profile. Available staff data was in such a format that considerable time would have been needed to extract the necessary information. Since the time frame was restricted it has not been possible to include this important aspect of institutional operations.

4. INSTITUTIONAL OPERATIONS

The study team perceived the basic operating principles of the two institutions as being similar. There are, however, relevant variances between the two due to their age and size difference. Some of these variances are difficult to identify specifically and often impossible to measure. Consequently, only those features most apparent are reported. The report highlights some of the similarities and unique aspects in order to establish a framework within which comparisons can be made and understood.

One of the fundamental principles employed by Mission and Warkworth is the Living Unit Concept. This concept among other things is said to provide an avenue for a line of open communication between inmates and staff. It is evident that both institutions stress open communication and it may be said that rapport has been equally developed at the two institutions.

The security aspect inherent in the Living Unit Concept, commonly referred to as "dynamic security" seems to be relatively equal at the two institutions in spite of the fact that Mission operates a 36 inmate living unit with a higher staff to inmate ratio than does Warkworth with its living unit size at 102. Despite these differences it appears that the principle of encouraging interchange between the inmates and the staff is a major factor in maintaining order and may also contribute to the success in benefits derived by inmates. This is emphasized in subsequent graphs and tables illustrated in the report. Since these success factors appear to be relatively the same it does raise the question of the necessity for the smaller living unit size and higher staff to inmate ratio found at Mission.

Another integral and essential component of the correctional system as applied at Mission and Warkworth is the Compulsory Work Program. This, along with the Industries system which supports it, is described in more detail in sections 9 and 10 of this report. The primary success factors related to this concept appear to be the productive employment of the inmates on a regular basis and the creation of a work environment similar to that which the inmate must face outside the institution. The general environment created, and the attitude of the staff within Industries adds yet another dimension to the communications component of the Living Unit Concept. It appears that the application of the Compulsory Work Program and the success achieved are similar at both institutions.

The officials at both institutions state that their operational philosophy is based on three primary components:

- compulsory work program
- inmate responsibility
- community involvement

However, they also state that none of these objectives can be successfully achieved unless security requirements are met and that these security aspects of the institutional operation must take priority.

The overall comparison of operations at the two institutions is considered similar. The results achieved in terms of output or benefits also appear to be equivalent.

Both institutional directors are relatively new to this function. Both relate well to their management team and staff. They also encourage a free flow of communications between themselves and their staff. The two men appear to be fairly strong disciplinarians but fair in application. The management team at both institutions is not hesitant to put forward new ideas and a healthy degree of "experimentation" does take place. This is observed in the degree of authority delegated to members of the staff at both institutions. The success factors observed regarding management appear to be relatively equivalent. The staff at both institutions are well motivated and concentrate primarily on the achievement of common objectives. New ideas are encouraged at both institutions and effort is expended to test and install resulting improvements. The two staffs are conscious of output and deadlines are met fairly consistently.

5. INMATE PROFILE

This section of the report attempts to describe the type of inmate population in the two institutions. The available data was useful in highlighting the characteristics of the inmate populations at Mission and Warkworth with respect to:

- age
- the major offence for which an inmate was convicted
- incidents reported under the Penitentiary Security Regulations
- the inmates length of incarceration
- inmate participation

5.1 AGE

Graph A shows the inmate population according to age.

Inmates in their late teens and early twenties are reported to be the most difficult to control. The total percentage of inmates between the ages of 18 and 29 at Mission is 50% compared to 75% at Warkworth. Mission also has a considerably higher percentage of inmates over 45 years who exercise some control over younger inmates.

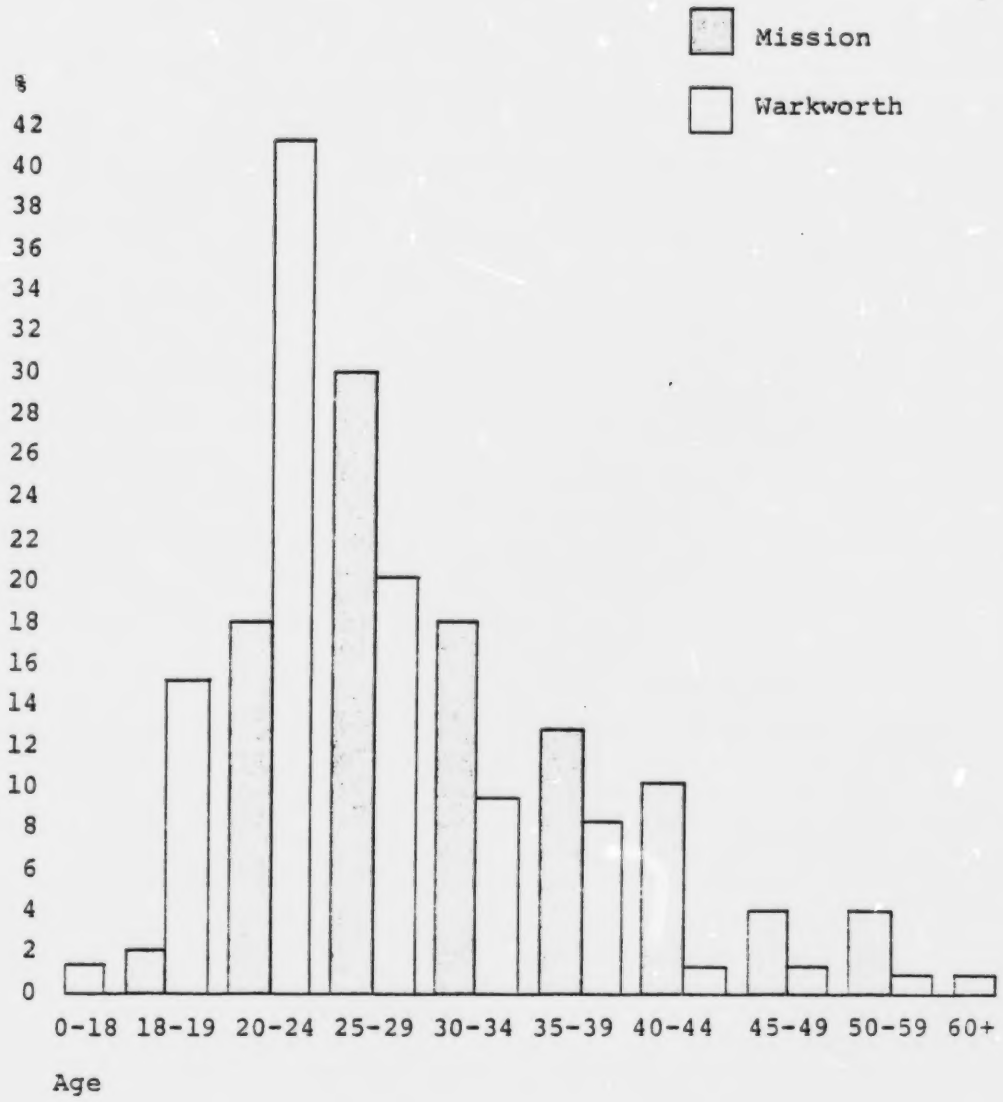
5.2 MAJOR OFFENCES

Graph B depicts the percentage of the inmate population at each institution categorized by major offences. Caution should be exercised when analyzing this graph since available statistics indicate only the major offence under which the inmate was sentenced. An inmate may have been charged with other offences but these are not reflected in the statistics.

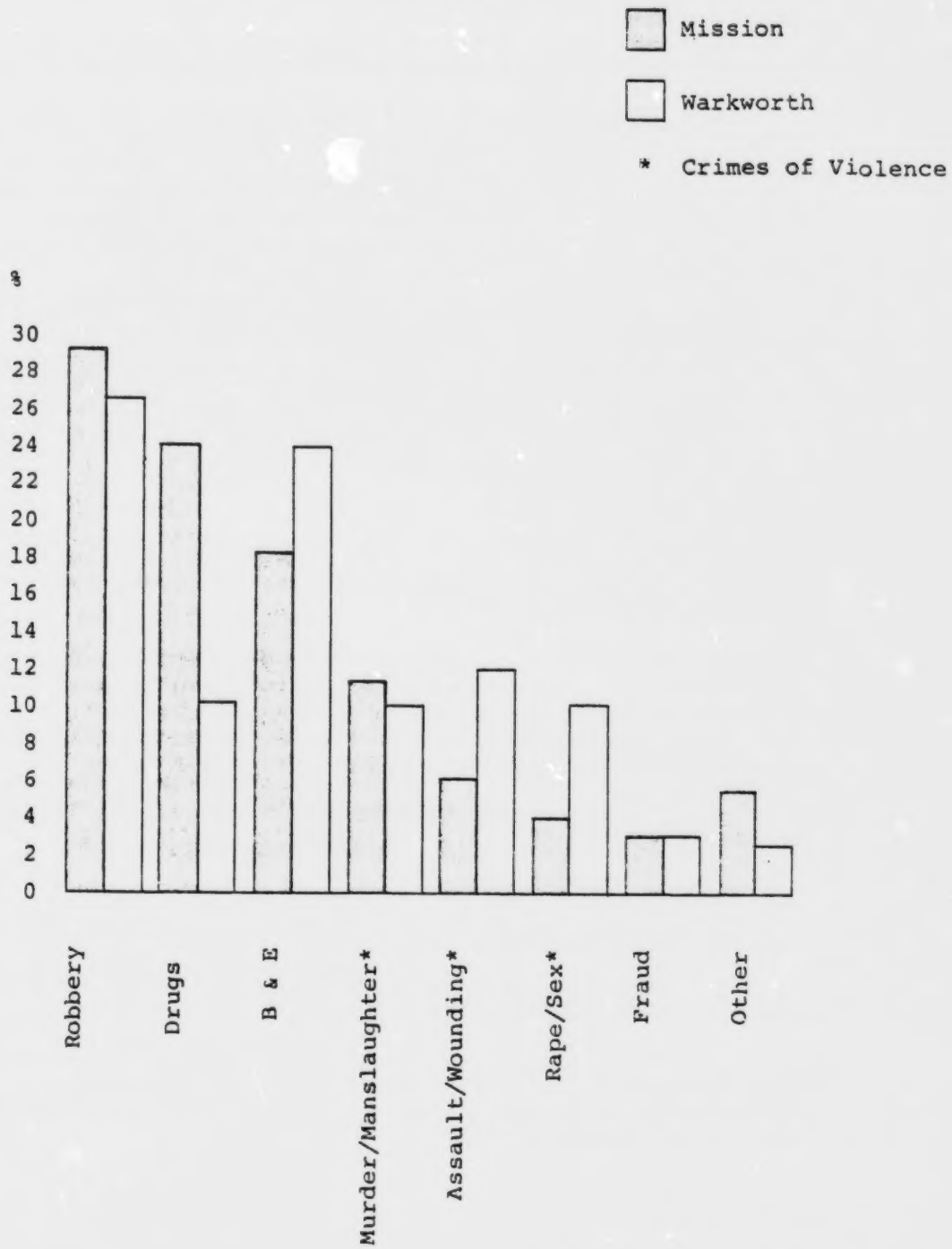
The data suggest that the inmate population is similar. However, Warkworth has a higher percentage of inmates convicted of violent crimes than Mission. This could indicate that Warkworth's population is potentially more difficult to control than that of Mission. It is possible that persons convicted of violent crimes are however not the most difficult to control in the institution.

There appears to be little difference in the number of reported institutional offences notwithstanding the higher percentage of young, violent offenders at Warkworth as well as its larger population. As the subsequent section reveals difficulties in controlling the inmate population may be due to other factors than the size of institutions.

GRAPH A AGE


Mission
Warkworth
%
42
40
38
36
34
32
30
28
26
24
22
20
18
16
14
12
10
8
6
4
2
0
0-18
18-19
20-24
25-29
30-34
35-39
40-44
45-49
50-59
60+
Age

MAJOR OFFENCES GRAPH B



5.3 INSTITUTIONAL OFFENCES REPORTED UNDER PENITENTIARY SECURITY REGULATIONS (PSR)

Table C outlines the number of offences that have been reported from October 1, 1977 to July 31, 1978 at each institution. The average inmate population for this period was: Mission 145; Warkworth 409. The first two lines show the total major and minor offences reported while the balance of the chart breaks the figures down by individual offence.

The offences marked by * indicate those that pose a serious threat to the good order of the institution. An inmate may be charged with a major or minor offence under any section of the PSR depending on the severity of the incident. It is evident however that the larger population at Warkworth does not lead to a larger number of offences per capita.

The totality of offences between the two institutions shows marginal differences suggesting that size has a negligible effect.

5.4 LENGTH OF INCARCERATION

Graph D depicts the length of time inmates are incarcerated at Mission and Warkworth according to Parole Eligibility Date. This graph shows the percentage of the population assigned to the two institutions as at June 19, 1978. The source of the information is institutional data and the populations at this date were: Mission 152; Warkworth 403.

There is little difference in the inmates length of incarceration. Over 50% of the inmates are incarcerated for two years or less at both Mission and Warkworth. This does point up the fact that the staff have a limited time to work with the inmates in terms of treatment or re-socialization. This is even more noticeable at Warkworth where 79% of the inmate population is housed for three years or less compared to 69% at Mission.

5.5 INMATE PARTICIPATION

5.5.1 INMATE COMMITTEE

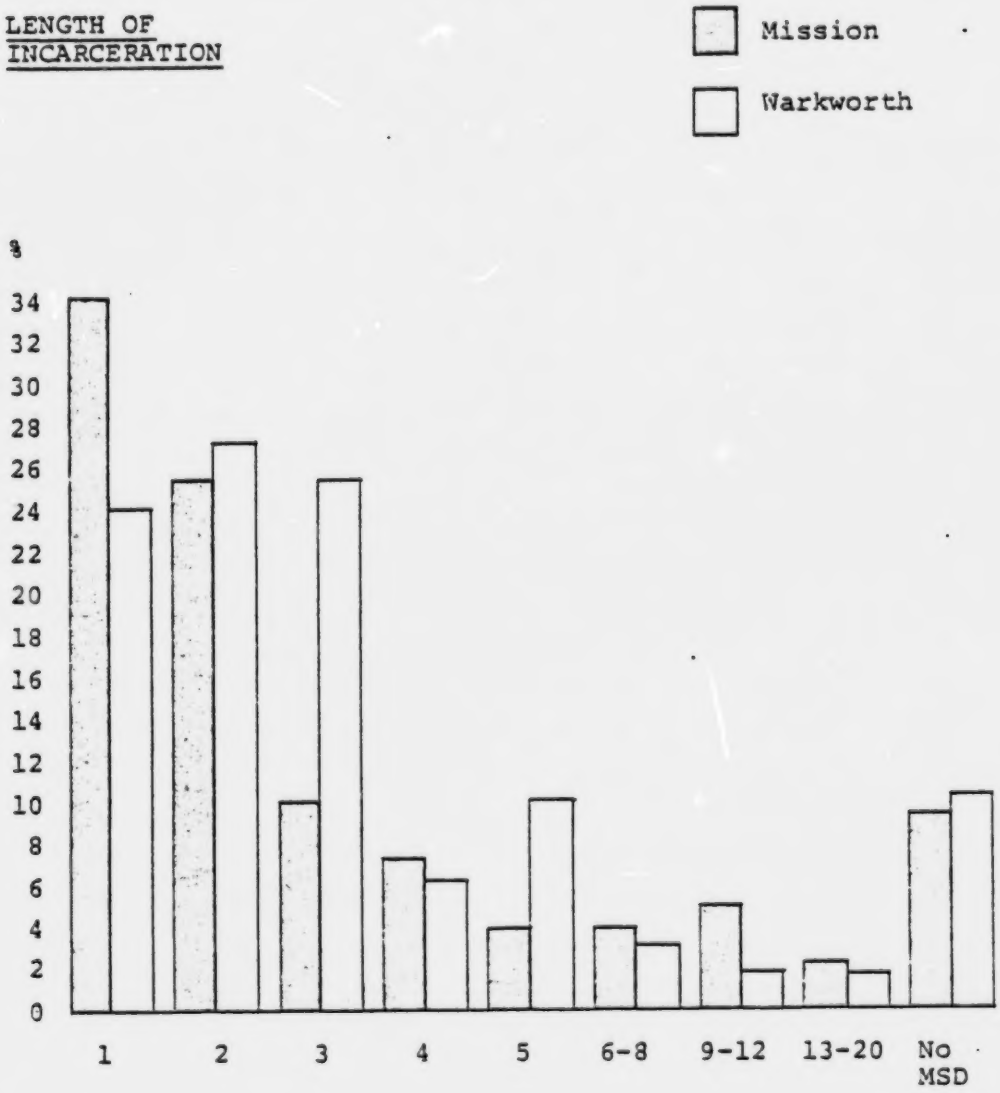
Warkworth does have an inmate committee and it appears to be functioning well.

Mission does not have such a committee but works only through a distinct committee for each activity. Communications do not appear to be adversely affected by the lack of an inmate committee.

TABLE C

INSTITUTIONAL OFFENCE			MISSION		WARKWORTH	
Code	Description		No.	Per Capita	No.	Per Capita
MAJOR	Total for all offences		162	1.1	171	0.4
MINOR	Total for all offences		88	0.6	327	0.8
	Disobeys an order		10	.07	9	.02
	Fails to obey an order		35	.24	39	.10
	Assault	*	5	.03	13	.03
	Threatens to assault	*	0	-	5	.01
	Refuses to work	*	5	.03	-	-
	Fails to work to best of his ability		14	.10	11	.03
	Leaves work without permission		9	.06	17	.04
	Damages Government property	*	12	.08	20	.05
	Damages property of another person		0	-	2	-
	Willfully wastes food		1	.01	5	.01
	Indecent behaviour		1	.01	15	.04
	Indecent language		22	.15	26	.06
	Threatening action	*	0	-	6	.01
	Threatening language	*	6	.04	9	.02
	Disobeys any rule		18	.12	51	.12
	Fails to obey any rule		24	.17	118	.29
	Possession of contraband	*	53	.37	84	.21
	Deals with contraband		0	-	3	.01
	Undermines discipline	*	31	.21	59	.14
	Attempted escape	*	3	.02	0	-
	Deals in contraband		1	.01	0	-
	Contravenes any rule		0	-	6	.01
*	Total for all offences marked*		110	.76	196	.48

GRAPH D


LENGTH OF INCARCERATION
Mission
Warkworth
%
34
32
30
28
26
24
22
20
18
16
14
12
10
8
6
4
2
0
1
2
3
4
5
6-8
9-12
13-20
No MSD

5.5.2 RANGE MEETINGS

Mission holds meetings of inmates in each block every two weeks. Inmate attendance is compulsory and the meetings are chaired by a Living Unit Officer. The purpose of the meeting is to form a channel of communication between inmates and staff which is designed to resolve minor problems. The results of these meetings have been minimal. Both staff and inmates expressed the view that it is often difficult to identify a meaningful purpose or topic for any one meeting and the discussion is therefore very limited.

Mandatory attendance at range meetings is not demanded at Warkworth; however, they are held periodically as required. The reason given for not demanding attendance and regularity was similar to the results experienced at Mission. The other channels of communications have proven to be adequate.

Other data regarding inmate participation is included in the section entitled "Community Involvement" which gives examples of voluntary programs.

6. TRANSFERS AND RELEASES

This section of the report deals with inmate transfers and releases from Mission and Warkworth. The specific categories examined are transfers, temporary absences (TAs), parole, and mandatory supervision.

6.1 TRANSFERS

The source of data for Table E was the Inmate Record System as provided through Operational Information Services at CCS headquarters. The table shows the number of inmates transferred from Mission and Warkworth to other institutions. The columns headed % indicate the percentage of inmates transferred related to the average population from January 1, 1977 to July 1, 1978. The average population for this period was 103 at Mission and 410 at Warkworth.

TABLE E

	To Max	%	To Med	%	To Min	%	Total	%
Mission	63	61	46	45	84	82	193	188
Warkworth	91	22	44	11	162	40	297	72

It was apparent from interviews conducted at the two institutions that Mission uses transfers as a part of the reward/punishment incentive more than does Warkworth. This factor alone may account for the proportionately higher turnover at Mission.

The relatively high proportion of inmates transferred to maximum and other medium security institutions does result in Mission freeing itself of some of the more difficult inmates. The higher transfer rate to minimum security can be a positive factor.

6.2 TEMPORARY ABSENCES

The large number of individuals issued temporary absence passes is considered to be an indication of the success both institutions are having in controlling the inmate population.

TABLE F

	No. of Inmates	% of Population	% Completed Successfully
Mission	27	19	95
Warkworth	127	31	99

Table F covers the period from January 1, 1978 to March 31, 1978 when the average inmate population at Mission and Warkworth was 140 and 408 respectively.

Data used were supplied by the institutions and Operational Information Services.

The number of inmates granted TAs (column one) and the percentage of the institution's population that this figure represents were calculated excluding TAs granted for medical purposes. Medical TAs were deducted from the total since it was felt that they do not reflect the success factor because of their compulsory nature.

The percentage of TAs completed successfully, as shown in the third column, is based on the total TAs granted including medicals.

A comparison of the statistics in this section does not show that the larger size of Warkworth hinders the granting of Tempcrary Absences.

6.3 PAROLES

Table G shows the number of inmates released on full paroles and mandatory supervision at each institution between January 1, 1977 to July 31, 1978. Those that were released from these two institutions but returned to the Federal system during the same period are shown under the heading "returned". The statistical source for the data was Operational Information Services. The average population at Mission during this period was calculated at 103 compared to 410 at Warkworth.

The figures reveal that in contrast to Mission, Warkworth has released a higher percentage of their inmate population on full parole and mandatory supervision. This factor supports the reports statement of conclusion relating to size.

TABLE G

	Type	Release	% of Pop.*	Returned	% of Released	% Successful
Mission	Parole	6	5	0	-	100
	M.S.	17	16	6	35	65
Warkworth	Parole	132	32	19	14	86
	M.S.	96	23	20	20	80

* A more accurate measurement criteria would be the percentage of inmates eligible for parole during the survey period. This statistic was not available at the time the report was written.

7. COMPULSORY WORK PROGRAM

Mission and Warkworth attempt to provide work positions for all inmates. This policy appears to be the foundation upon which the success factors are built.

The Compulsory Work Program is made up of several essential components:

- All inmates must apply for, and be employed in, identified work positions.
- Facilities must be available within the institution to offer work positions for the inmate population.
- The environment is such that it creates a work model that closely approximates that within society at large.
- Instruction in industrial and life skills is necessary since many of the inmates have never absorbed the work ethic nor learned proper work habits.

These essential components have been successfully built into the compulsory work program at both institutions.

The application of the program does vary to some extent between the two institutions. Mission offers few work positions outside the industrial shops. The management feel that clerical positions in social, recreational or administrative areas offer little in terms of developing good work habits. Inmate participation in all other programs is on a voluntary basis and must be done outside the normal working day. Warkworth, by comparison, utilizes work positions in many areas of institutional operations.

Mission operates two shifts in all industrial shops while Warkworth maintains only one shift. The second shift at Mission has allowed the identification of 161 work positions in total and thus affords work for a larger population than they now have. Warkworth has identified 320 work positions which falls short of their total population. Some of those not covered by the Compulsory Work Program are on day parole but it is necessary to "warehouse" approximately 35 inmates at any given time. The actual figure of 35 may of course vary depending on population and the number of inmates on day parole.

Inmates at both institutions must apply for jobs within the program. Incentives for the inmates are built into the system. The "credits" earned while on the job are taken into account when awarding privileges such as Temporary Absences. The inmates also receive pay and bonuses according to the inmate pay scales.

Table H identifies the work positions identified at each institution and relates the actual numbers to the percentage of the total inmate population.

The figures shown in this table were provided by the institutions and were valid as at June 19, 1978. The populations at Mission and Warkworth at this date were 152 and 403 respectively.

TABLE H

Division	Mission		Warkworth	
	No.	%	No.	%
Chaplaincy	1	-	-	-
Academic Training	1	-	44	11
Accounts Officer	-	-	5	1
Arts & Crafts	-	-	8	2
Industries	99	65	58	14
Industry Training	-	-	51	13
Inmate Committee	-	-	6	1
Institutional Services	-	-	104	26
Social Development	9	5	-	-
Tech Services	45	30	44	11
Living Units	5	3	-	-
Medical	1	-	-	-
Totals	161	103	320	79

The compulsory work program appears to be working equally well at both institutions. Through minor policy changes, it may be possible to accommodate more inmates within the program at both institutions.

8. INDUSTRIES

The purpose of the Industries Program at both Mission and Warkworth is complimentary to and supportive of the Compulsory Work Program. Both seek to maximize inmate employment. The achievement of this purpose is aided by the recognition of several goals:

- to provide an environment that allows the inmate to be purposefully employed
- to allow the inmate to learn new skills
- to prepare the inmate for re-entry into society
- to increase interchange between staff and inmates
- to provide criteria for measuring inmate's behaviour.

The first goal is being adequately met at both institutions. The general environment in the shops closely approximates that of similar private sector industrial shops across the country. The products being manufactured are sold to the Department of Supply and Services and, in limited cases, to others. This program therefore cannot be viewed as a "make work project" and as a result the inmates do have some feeling of accomplishment.

The second goal is achieved through the leadership provided by the staff. The equipment used is modern and similar to that found in shops in the private sector. Both institutions are now conducting negotiations with unions to recognize the training and experience gained by the inmates while they are at the institution. This will allow easier transition of skills to industry-at-large when the inmate is released.

The achievement of success regarding the inmate's re-entry into society is difficult to ascertain. The inmate must make the choice to take advantage of the services, training, and counselling available to him.

The goal related to increased interchange between staff and inmates is being met. A relatively close relationship develops between inmates and staff in the industrial shops. It is a relationship that has the advantage of a clearly visible purpose and is therefore one that can develop quickly in a positive way.

The final goal is achieved by the exposure that the industries staff has to the inmates and adds another dimension to rating inmate behaviour. These staff members have an opportunity to observe the inmates in an environment that focuses on both work and instruction. The communications appear to be quite open and free thus allowing the supervisors and instructors even more insight into the inmate's behaviour.

A direct comparison of production and production costs between the two institutions is not possible because there are differences in costing systems. Improved record keeping procedures are now being designed and implemented at both institutions.

The scope of the facilities and training offered in Industries does vary between the two institutions. Mission maintains shops specializing in:

Cabinet Work
Metal Work
Paint
Machining

Warkworth maintains the following shops:

Carpentry
Metal
Welding
Upholstery
Paint
Auto Body

In addition to the shops noted above, Warkworth also has training shops and facilities necessary to carry out instruction in:

Audio visual (TV)
Auto body
Baker
Barber
Cabinet maker
Chef
Electrician
General carpentry
Machinist
Mason
Meat cutter
Metal work
Motor vehicle (mechanic)
Painter
Plumber
Upholstery
Welder

Mission does not have separate vocational training shops and therefore the production shops are used for on-job training for various vocational skills.

The physical facilities in the shops at both institutions can only be described as fair. The space assigned is limited and as a result, the plant layout is adversely affected. The lack of storage space for both raw material and finished goods is entirely inadequate at both institutions. This results in the need for additional handling, decreased control over quality, and in some instances inadequate industrial safety.

9. COMMUNITY INVOLVEMENT

It is not possible to do a direct comparison of the institutions based on Table I. The social and educational programs at Mission are on a voluntary basis and are attended only after regular working hours. The educational program and some of the social programs at Warkworth are included in the compulsory work program. This Table does however reflect the level of community participation at Mission and Warkworth.

TABLE I

	MISSION		WARKWORTH	
	No. of Inmates	No. of Regular Volunteers	No. of Inmates	No. of Regular Volunteers
Adult Education	110	29	0	0
Arts & Crafts	25	0	0	0
Bible Study	18	2	18	8
Kairos	-	0	8	2
Lifeservers	0	0	38	0
Personal & Spiritual counselling	50	0	0	0
Public Lecture Series	0	0	30	0
Recreation & sports	55	65	0	0
Social & Cultural Groups	75	35	259	40
Special events	110	10	0	0
Volunteer friendship	9	9	0	0
Yoga	0	0	12	1
Totals	452	150	365	51

This table only covers a portion of the activities that involve community volunteers. All special events for example are not covered and this is reflected in the fact that Warkworth had 2,000 volunteers over the period covered.

It is fair to conclude that both institutions have fairly active programs involving community participation. The two institutions also have Citizen Advisory Committees that are supportive of these programs and do offer innovative ideas to both of these institutions.

10 COSTS

The forecasts in Table J apply to fiscal year 78/79 and are taken from the Main Estimates. The actual expenditures cover the period April 1, 1978 to August 31, 1978. O&M costs quoted include "salary" and "other O&M". Average inmate populations used in calculation of comparative costs were:

	Forecast	Actual
Mission	160	155
Warkworth	415	411

The number of cells at Warkworth is 462 compared to 190 at Mission.

TABLE J

(Based on cost data obtained from Finance Division, CCS Headquarters)

	$ Forecast	$ Actual	$ Per Inmate Forecast	$ Per Inmate Actual	$ Per Cell Forecast	$ Per Cell Actual
Mission	3,774,192	1,559,777	23,589	10,063	19,864	8,209
Warkworth	6,508,279	2,846,393	15,682	6,925	14,087	6,161

	Forecast	Actual	MY: Inmate Forecast	MY: Inmate Actual	Cell: Inmate Forecast	Cell: Inmate Actual
Mission	179	75	1.12:1	.48:1	1.19	1.23
Warkworth	289	124	.70:1	.30:1	1.11	1.12

The comparative figures in these tables indicate that Mission is far less cost effective than Warkworth. If Mission had been operating at capacity (180 inmates) from April-August, and actual costs and man years were kept constant, Warkworth would still be more cost effective than Mission; i.e. Mission cost per inmate - $8,665; man year to inmate ratio - .42:1.

These comparisons indicate that an institution the size of Mission is not as economically viable as one the size of Warkworth.

The report entitled "CCS Potential Economies; A Presentation on Cost Savings Potential" published August 28, 1978 quotes the capital costs per inmate for institutions of various sizes and classifications. The figures quoted for small medium (comparable to Mission) and large medium (comparable to Warkworth) are $94,011 and $68,260 respectively. These stated figures further indicate that there is an economy of scale related to the construction of an institution the size of Warkworth.

11. FINDINGS AND CONCLUSIONS

A summary of the findings under each of the major divisions of the report is outlined below.

11.1 INSTITUTIONAL OPERATIONS

The basic institutional operations appear to function in a similar manner at both institutions and neither seems to be adversely effected by the size of the institution.

11.2 INMATE PROFILE

The inmate mix at the two institutions varies only marginally. The size of the two institutions appears to have little impact on the type of inmate that can be absorbed into the institution nor on the control of the total inmate population.

11.3 TRANSFERS AND RELEASES

There is some variance in transfers and releases as indicated by the comparisons detailed in section 6 of the report. This variance seems to be a result of the minor differences in the application of operational and management concepts rather than the institution's size. The results or benefits are quite similar however, thus indicating that the size of the institution has little if any impact on transfers and releases.

11.4 COMPULSORY WORK PROGRAM

There is a minor difference in the benefits and results indicated between the two institutions in that Warkworth does warehouse a small percentage of the inmate population. Solutions to this variance appear to be evident and the larger size of Warkworth is not considered to be a major deterrent to the success of this program.

11.5 INDUSTRIES

The industries program is considered to be one of the primary supportive elements of the compulsory work program at both Mission and Warkworth. Industries appears to produce equivalent results at both institutions and the size of the institution seems to have little if any effect on success.

11.6 COMMUNITY INVOLVEMENT

The involvement of community volunteers and inmates in programs and social functions appears to be somewhat similar in the two institutions. Size again appears to have little or no influence on the results observed for this element.

11.7 COSTS

The operating unit costs of Warkworth are considerably lower than those at Mission. The larger size of Warkworth does lead to economies over the operation of Mission.

An overall comparison of the findings outlined above indicates very little difference in operations and results at Mission and Warkworth. Management at the two institutions stated the same two primary objectives for their organizations. These objectives can be stated as:

. To maintain good order and discipline.
. To prepare inmates for re-entry into society.

The findings of the comparison shows that the two organizations are experiencing similar success in achieving these objectives.

The comparison of costs results in the greatest variance. Each element of cost that was examined shows Warkworth to be more cost effective than Mission.

11.8 CONCLUSIONS

The analysis of all these factors results in the following conclusions:

It appears that neither the quantity of programs being offered nor the quality of programs being administered produce significantly different results in an institution the size of Warkworth (437 inmates) than in a smaller prison like Mission (180 inmates).

Each element of cost that was examined shows Warkworth to be more cost effective than Mission.

CAPACITÉ DES FUTURS ÉTABLISSEMENTS - ÉTUDE COMPARATIVE DE MARKWORTH ET DE MISSION.

Canada

Correctional Service Canada

Service correctionnel Canada

CAPACITÉ DES FUTURS ÉTABLISSEMENTS

ÉTUDE COMPARATIVE

DE WARKWORTH ET DE MISSION

Publié par la Direction des
Politiques, de la planification
et de l'administration
Le Service correctionnel du
Canada - octobre 1978.
Réimprimé par la Direction
des Communications
Le Service correctionnel du
Canada - mai 1981.

TABLE DES MATIÈRES

		PAGE
1.	Résumé à l'intention de la Direction	1
2.	Introduction et perspective historique	3
3.	Méthodologie	10
4.	Principes de l'exploitation des établissements	12
5.	Profil des détenus	13
6.	Transferts et élargissements	24
7.	Programme de travail obligatoire	27
8.	Ateliers industriels	29
9.	Attitude du personnel	32
10.	Participation de la collectivité	33
11.	Coûts	34
12.	Constatations et conclusions	36

GRAPHIQUES ET TABLEAUX

Graphique A	Âge des détenus	15
Graphique B	Infractions importantes	16
Tableau C	Infractions à la discipline	21
Graphique D	Durée de l'incarcération	22
Tableau E	Transferts	23
Tableau F	Libérations conditionnelles	25
Tableau G	Postes de travail	27
Tableau H	Participation volontaire aux programmes	32
Tableau I	Comparaisons des coûts	33

1. RÉSUMÉ À L'INTENTION DE LA DIRECTION

Cette étude comparative de l'établissement à sécurité moyenne de Mission et de celui de Warkworth a été faite au cours d'une période de restrictions gouvernementales sévères. Plusieurs études faites par les Services correctionnels canadiens au cours de la même période ont insisté sur la réduction des coûts. La présente analyse vise à orienter la prise de décision de façon à ce que celle-ci tienne compte des avantages. L'un des buts principaux de système pénal est de préparer le détenu à sa rentrée dans la société, et c'est pourquoi l'on a insisté sur l'effet de la vie pénitentiaire sur le détenu dans le présent rapport. L'élément coût n'est pas oublié, mais fournit les renseignements requis pour permettre de savoir quel coût peut être évalué avec le plus d'efficacité et de réalisme.

Bien que l'étude de Mission et de Warkworth ait examiné les facteurs relatifs aux coûts dans les deux établissements, on voulait surtout traiter de deux questions connexes, savoir:

(i) l'impact des dimensions de l'établissement sur la quantité et la qualité des programmes appliqués dans les grands et les petits établissements, et

(ii) les différences et les similitudes entre les grandes et le petites prisons relativement aux effets des dimensions de l'unité résidentielle et la gestion de l'établissement sur la population carcérale.

Les constations se répartissent dans les domaines suivants:

. l'exploitation des établissements
. le profile des détenus, c.-à-d. le type de détenu hébergé
. les transferts et les mises en liberté
. le programme de travail obligatoire
. les ateliers industriels
. la participation de la collectivité
. les coûts

Il faut bien remarquer que les principales constations ne s'appliquent qu'à deux établissements et ne devraient pas être considérées comme des déclarations définitives sur l'efficacité différentielle des établissements selon leurs dimensions.

L'accent a été mis sur le programme de travail obligatoire et les ateliers industriels, concernant d'autres programmes, parce que ces éléments semblent être les deux principes fondamentaux des deux établissements.

La comparaison des donnees statistiques obtenues lors d'entrevues, indique que Mission et Warkworth se ressemblent en plusieurs domaines qui affectent la vie quotidienne de leur population carcérale. Cela se comprend facilement, étant donné que les facteurs relevant de l'environnement, tels le concept de l'unité résidentielle et le genre de gestion sont similaires, en dépit des différences qui existent entre les deux établissements en ce qui a trait à la durée de leur exploitation.

Une étude comparative révèle que Warkworth est plus efficace relativement au coût que Mission en ce qui a trait aux frais d'exploitation et aux années-homme par rapport à la proportion du nombre de détenus. Cette différence est la plus remarquable entre les deux établissements en tenant compte de leurs dimensions.

2. INTRODUCTION ET PERSPECTIVE HISTORIQUE

Un examen minutieux des rapports correctionnels publiés au cours des quarante dernières années révèle rapidement l'orientation de la politique pénale au Canada. Il y a une similitude remarquable entre les principes pénaux énoncés dans le rapport de la Commission Archambault en 1938 et les recommandations des rapports des dernières années. L'explication de ce cheminement parallèle est que de 1938 à 1977, la théorie du traitement a continué d'influencer profondément la pénologie, ce qui a eu diverses répercussions sur la prise de décision au sein du Service canadien des pénitenciers.

Premièrement, les principes en faveur du traitement et de la réadaptation des délinquants ont eu une influence considérable sur la politique du gouvernement en ce qui a trait à la taille, à la conception et au coût des établissements. Par exemple, l'approche réformatrice des services correctionnels fédéraux a motivé en majeure partie la construction de petites maisons de détention,

conformément aux concepts de l'architecture moderne. Deuxièmement, l'adoption du redressement comme objectif pénal a largement été fondée sur des hypothèses optimistes concernant l'efficacité des traitements pénaux dans les établissements. En résumé, les réformateurs prétendent que l'administration de programmes de réadaptation dans un milieu thérapeutique affaiblira la "sous-culture" des détenus, abaissera la fréquence des troubles dans les prisons et le taux de récidive des délinquants qui y sont assujettis.

Pour comprendre les répercussions du modèle de réadaptation sur la politique carcérale actuelle, il est nécessaire de dresser la perspective historique qui est à la base de son évolution au Canada. La création de la Commission Archambault et la publication de ses recommandations en 1938 a marqué l'amorce d'une approche au Canada qui était axée sur le diagnostic, le classement et le traitement des délinquants.

Comme le comité le faisait observer:

> "On se contente ici de faire observer que, sans un classement et une ségrégation appropriés, sans éducation, sans les moyens efficaces de comprendre le délinquant, le mobile de son infraction et ses aptitudes fondamentales à devenir un bon citoyen, sans exercices physiques et mentaux, sans un peu de récréation, et surtout sans appel aux bons instincts, tout traitement doit infailliblement échouer."

La déclaration la plus ferme en faveur du principe de la réadaptation se trouve dans le rapport Fauteux publié en 1956. L'enthousiasme avec lequel le comité y prêche le traitement et le redressement des délinquants est manifeste lorsqu'il exprime ses vues sur la durée appropriée des peines d'incarcération. Le comité affirme:

> "Si le séjour en prison doit avoir un effet au point de vue de la réforme, sa durée doit permettre une période de traitement. Bon nombre de sentences imposées pour des délits de moindre importance sont de durée beaucoup trop courte pour permettre à l'institution de faire usage efficace d'un traitement. Pour les cas qui nécessitent un traitement, des sentences de moins de six mois ont peu ou point d'utilité."

Le rapport Fauteux est probablement la première publication officielle dans laquelle a été abordée la question de la taille des établissements par rapport à l'application d'un traitement individualisé. Convaincu que les détenus pouvaient être réadaptés, le comité exprimait cependant des réserves quant à l'importance de la population carcérale.

> "On reconnaît également là-bas que le traitement individuel est un des principes fondamentaux d'un régime pénitentiaire moderne et que par conséquent les institutions ne doivent être ni trop grandes ni trop peuplées. Nous ne saurions condamner trop catégoriquement la tendance apparente de bon nombre d'institutions à s'agrandir indéfiniment. Nous sommes d'avis qu'aucun établissement pénal, de quelque genre soit-il, ne devrait héberger plus de 600 détenus."

En 1961, le comité de planification correctionnelle exprimait les sentiments énoncés dans les rapports Archambault et Fauteux concernant les principes pénaux. Toutefois, dans leurs propositions relatives à un programme de construction échelonné sur dix ans, le comité affirmait que la population carcérale idéale devrait être d'environ quatre cents détenus.

La question de la taille des pénitenciers était remise sur le tapis en 1971 dans une étude traitant des plans des établissements fédéraux à sécurité maximale. Il est mentionné dans la publication connue sous le nom de rapport Mohr: "150 détenus par établissement représente le nombre maximum pour élaborer un programme viable", et on y recommande l'établissement de dix unités résidentielles pour une population de 120 détenus. Comme argument à l'appui d'une réduction de la taille des pénitenciers et des unités résidentielles, le groupe d'étude affirme que dans les grands établissements "il n'est pas possible" d'empêcher le développement d'attitudes négatives chez les détenus comme chez le personnel.

Le programme quinquennal de construction annoncé par le gouvernement fédéral en 1974 était conforme à la pensée du rapport Mohr concernant la construction de pénitenciers plus petits. L'influence des principes relatifs au traitement, qui était évidente dans tous les rapports publiés depuis 1938, a continué de jouer un rôle vital dans les discussions ultérieures en ce qui a trait à la grosseur optimale des établissements pénaux. Comme il est écrit dans le rapport sur le programme quinquennal de construction:

> "Le nouveau programme quinquennal de construction est orienté vers la planification d'institutions moins grandes et plus spécialisées et présentant une plus grande flexibilité. Ces petites institutions devraient favoriser la réalisation des programmes de réadaptation et répondre aux critiques formulées à l'égard des installations existantes. Les institutions construites depuis 1960 peuvent accueillir en moyenne 436 détenus. Les nouvelles institutions dont la construction est prévue pourront accueillir entre 150 et 200 détenus seulement."

Dans l'établissement des objectifs du programme quinquennal de construction, on avait prévu les problèmes qui pourraient résulter d'augmentations constantes de la population carcérale. En mettant l'accent sur la construction d'établissements plus petits, toutefois, le programme de construction n'avait pas suffisamment tenu compte de plusieurs autres facteurs essentiels à sa mise en oeuvre efficace. Par exemple, aucun des rapports n'était axé sur:

1) les différences de coûts de fonctionnement et d'immobilisation entre la construction de grands et de petits établissements;
2) l'efficacité relative des traitements pénaux dans les grands établissements par rapport aux petits établissements;
3) les avantages et inconvénients de la mise sur pied de programmes dans les grands et petits établissements et
4) les différentes méthodes d'affectation des ressources financières au cours d'une période de restrictions économiques rigoureuses.

Aussi une réappréciation importante était-elle nécessaire pour évaluer les conséquences de la construction de pénitenciers plus petits et étudier les coûts énormes d'une telle décision. En vue d'obtenir plus de données factuelles pour la prise de décision, les Services correctionnels canadiens ont entrepris des études sur la taille appropriée des maisons d'incarcération. Ces analyses étaient particulièrement cruciales pour le programme de construction pénitentiaire, étant donné la situation économique du Canada, et il fallait en outre

mettre au point une approche qui offrirait des solutions tant pratiques qu'efficaces du point de vue de la pénologie.

A la lumière de la nature et de la fréquence des troubles survenus dans les pénitenciers canadiens ces dernières années, les groupes d'études étaient très conscients des effets que leurs recommandations visant la taille des établissements carcéraux pourraient avoir sur les détenus. Ils estimaient que l'approche humanitaire dans l'administration du système pénal ne devait pas être sacrifiée pour des besoins économiques.

En conséquence, l'un des aspects de la tâche à laquelle devait se consacrer ce rapport était précisément la portée de la grosseur des établissements sur la qualité de l'administration des programmes et le traitement des détenus. Le mandat de l'étude a été défini au début par le Conseil du Trésor et exigeait un examen des coûts-avantages de deux pénitenciers à sécurité moyenne: l'établissement de Mission, en Colombie-Britannique, et l'établissement de Warkworth, en Ontario.

Bien que l'étude de Mission et de Warkworth ait porté sur des facteurs relatifs aux coûts dans les deux établissements, l'objectif principal avait trait à deux questions connexes, c'est-à-dire

(1) la portée de la taille d'un établissement pénitentiaire sur la quantité et la qualité des programmes administrés entre un grand et un petit établissement et

(ii) les différences et similitudes entre un grand et un petit établissement en ce qui a trait aux effets de la taille des unités résidentielles et de la gestion de l'établissement sur la population carcérale.

3. MÉTHODOLOGIE

Avant 1970, il existait peu d'études sur les effets de la taille de l'établissement sur la population carcérale. On s'est vite rendu compte, en considérant l'ampleur du programme de construction, que la base d'informations sur la grosseur des pénitenciers était insuffisante. Aussi a-t-on pensé qu'une étude des coûts-avantages aiderait à répondre à certaines questions concernant la taille des établissements.

Plusieurs raisons ont motivé la sélection de Warkworth et de Mission pour cette étude. Par exemple, certains ont exprimé des doutes sur la viabilité de Mission comme modèle des futurs établissements pénitentiaires, à cause de ses frais élevés d'exploitation et d'immobilisation. Étant donné que Mission représentait un point de départ important après les discussions qui venaient de se dérouler sur la taille des établissements pénaux, on a cru bon de choisir ce pénitencier pour commencer à examiner les avantages et les inconvénients de la construction de petits pénitenciers.

De plus, les établissements choisis semblaient tout désignés pour une comparaison de ce genre, étant donné qu'il s'agissait de deux pénitenciers à sécurité moyenne fortement axés sur le travail et munis d'unités résidenteilles comme moyen fondamental d'hébergement des détenus. La différence essentielle entre les deux prisons était que Mission pouvait accueillir 180 détenus et existait depuis un peu plus d'un an tandis que le pénitencier de Warkworth était sur pied depuis dix ans et contenait plus de quatre cents prisonniers.

L'étude entreprise à Warkworth et à Mission ne visait pas à fournir une analyse empirique détaillée ou systématique des deux établissements, et cela, pour plusieurs raisons. Tout d'abord, le temps alloué pour l'étude était rigoureusement limité. Les visites dans chacun des deux établissements ont duré moins d'une semaine; Mission a été visité du 7 au 12 août et Warkworth du 21 au 25 août.

Deuxièmement, la technique d'enquête utilisée comme méthode de recherche fondamentale à cause du temps limité a consisté dans des entrevues non officielles et non structurées du personnel et des détenus. Chaque fois que cela a été possible, on a validé la réunion des données en comparant l'information de l'Administration centrale avec celle qui a été obtenue des établissements.

Troisièmement, l'absence d'une méthodologie de recherche rigoureuse a empêché de tirer des conclusions sur l'efficacité comparative d'un établissement par rapport à un autre en ce qui a trait à un certain nombre de facteurs comme les taux de recondamnation.

Le groupe d'étude s'en est remis d'abord aux données des établissements et, fort de ces renseignements, a été en mesure de faire une analyse descriptive raisonnable des caractéristiques de Warkworth et de Mission et de leurs populations pénitentiaires respectives.

On a réglé en partie les difficultés relatives aux statistiques en puisant de l'information dans les administrations régionales et nationale. Les constatations régionales de l'étude se limitent à

Warkworth et Mission et ne devraient pas être interprétées comme un exposé définitif sur l'efficacité différentielle des établissements en fonction de la taille.

L'étude a fait état des similitudes entre Warkworth et Mission, ainsi que des particularités, le cas échéant, dans un certain nombre de domaines comme l'exploitation des unités résidentielles et les programmes de travail obligatoire. A partir des observations et de l'analyse des données réunies à Warkworth et Mission, il a été possible de faire certaines déductions sur les grands et les petits établissements qui devaient servir de lignes directrices et favoriser l'exécution d'autres recherches sur la grosseur appropriée des établissements pénaux au Canada.

4. PRINCIPES DE L'EXPLOITATION DES ÉTABLISSEMENTS

L'un des traits communs de Mission et Warkworth est que les deux établissements appliquent le concept des unités résidentielles. L'unité résidentielle est une méthode d'incarcération qui vise à favoriser la communication non officielle dans la prison. Les unités résidentielles de Mission hébergent 35 détenus, comparé à 102 à Warkworth.

Le mode de sécurité propre à l'unité résidentielle est dynamique plutôt que statique, étant donné que la surveillance des détenus dépend plus des agents de l'unité résidentielle que des dispositifs mécaniques. La fonction de l'unité résidentielle est d'aider à améliorer les rapports entre le personnel et les détenus et à réduire la tension qui existe dans les établissements en créant une

atmosphère plus agréable. Les grandes unités résidentielles de Warkworth ne semblent pas nuire à la qualité de la vie carcérale, ce qui élève un doute sur la validité des arguments en faveur de la réduction en taille des unités résidentielles.

Warkworth et Mission cherchent à procurer aux détenus un emploi productif qui ressemble de très près à l'environnement de travail dans la société. Bien que les deux établissements mettent l'accent sur l'éthique du travail et la responsabilité du détenu, ils reconnaissent que le principe du redressement est lié à la sécurité et à la protection de la société.

Les directeurs de Warkworth et de Mission sont en place depuis relativement peu de temps. Tous deux s'entendent bien avec leurs personnels administratifs et hiérarchiques. Ils n'hésitent pas à déléguer de l'autorité aux membres du personnel ou à appuyer de nouvelles idées au sein de leurs établissements. Le personnel des deux pénitenciers s'entend relativement bien avec les détenus et semble motivé à poursuivre un même objectif, s'occuper efficacement de la population carcérale.

5. PROFIL DES DÉTENUS

Cette partie se rapporte au profil des détenus dans les deux établissements. Les données rassemblées à Warkworth et à Mission décrivent certaines caractéristiques de la population carcérale concernant:

- l'âge
- l'infraction principale pour laquelle un détenu a été condamné
- les incidents signalés en vertu du règlement du pénitencier sur la sécurité
- la durée de l'incarcération et
- la participation des détenus

5.1 ÂGE

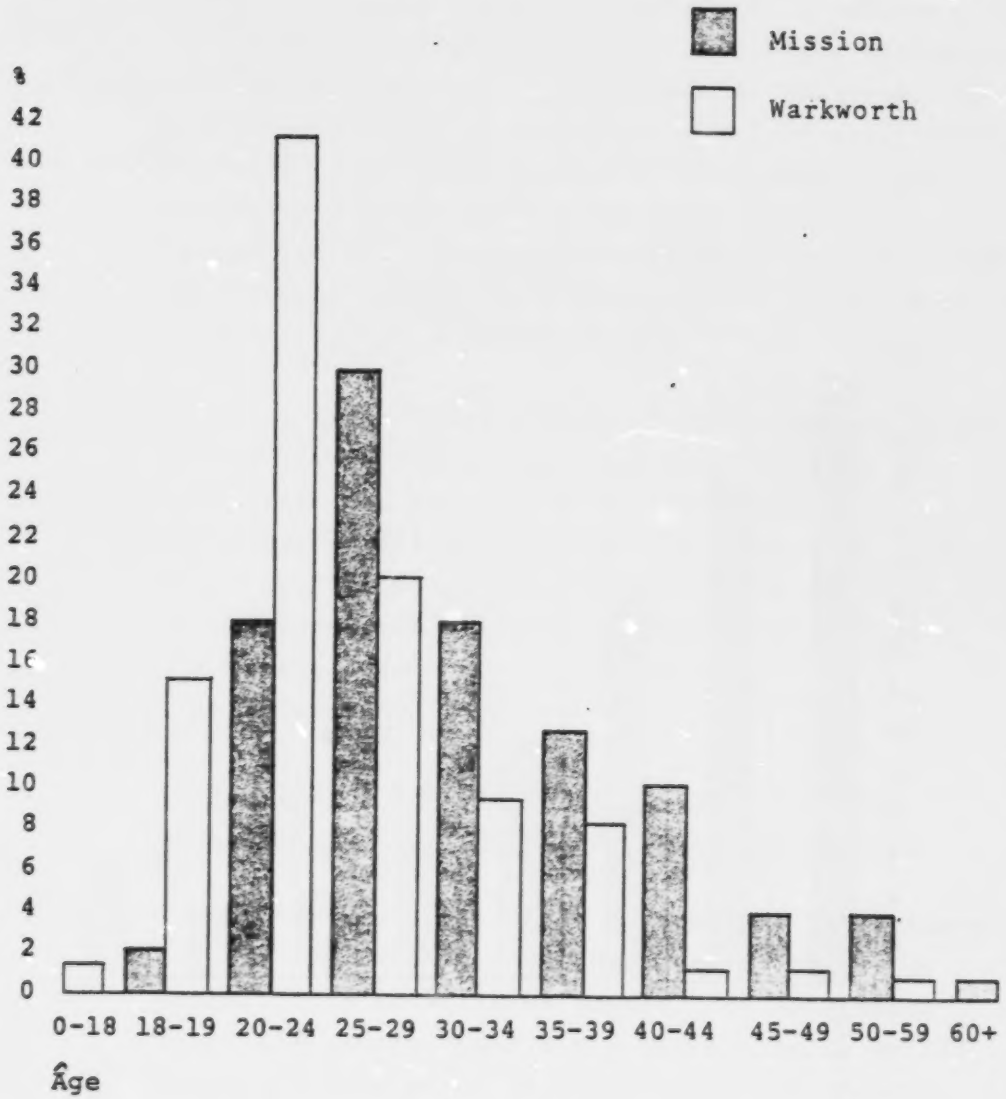
Le graphique A établit la population carcérale par catégorie d'âges.

Les détenus qui terminent leur adolescence et qui sont au début de la vingtaine semblent être les groupes les plus difficiles à maîtriser. Le pourcentage total de détenus entre 18 et 29 ans à Mission est de 50 % comparé à 75 % à Warkworth. Mission a également un pourcentage considérablement plus élevé de détenus au-dessus de 45 ans qui ont une certaine emprise sur les détenus moins âgés. Les données laissent croire que des établissements comme Warkworth qui ont des populations carcérales plus importantes et plus jeunes peuvent être plus difficiles à gérer que les petits pénitenciers.

5.2 INFRACTIONS IMPORTANTES

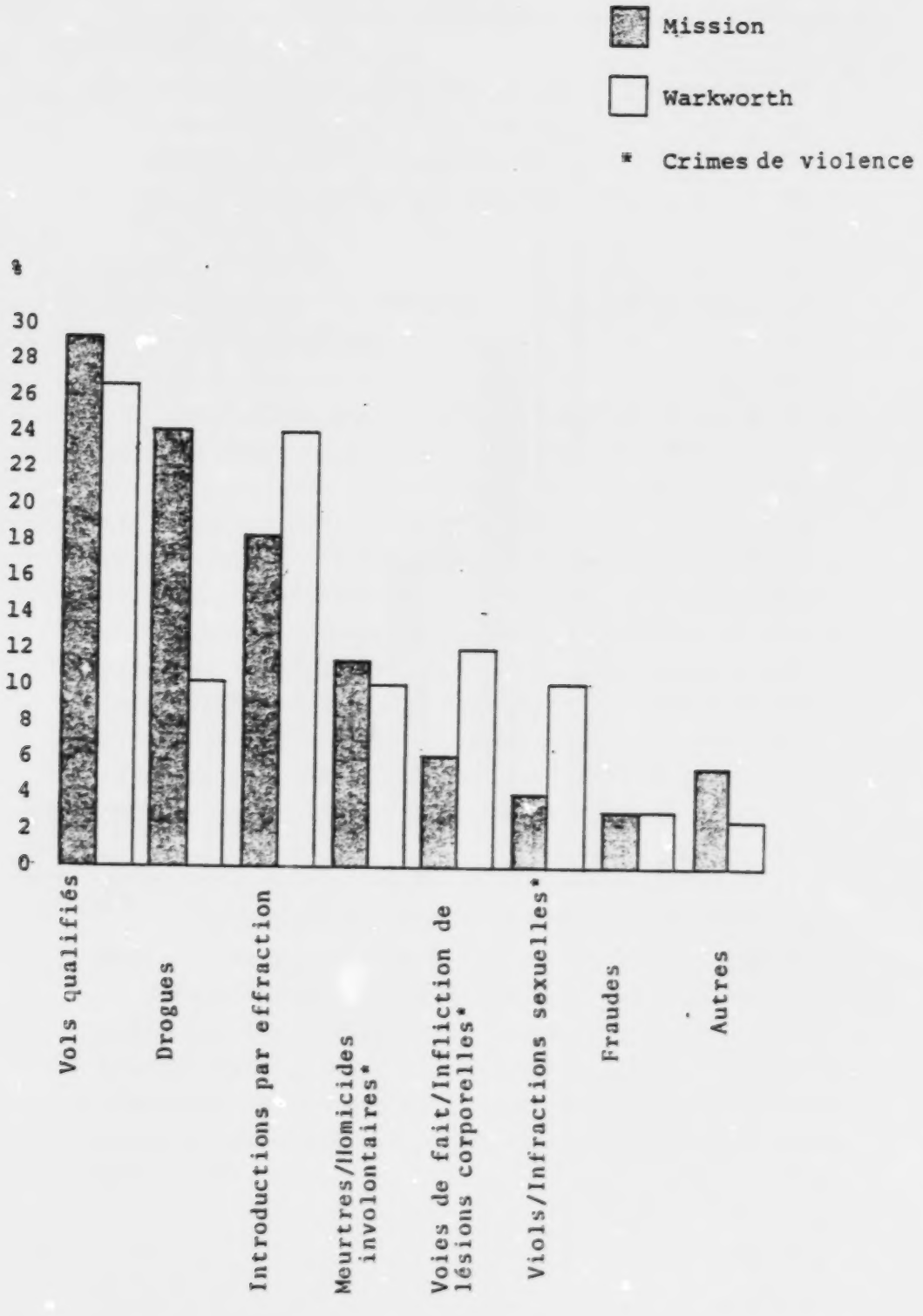
Le graphique B indique le pourcentage de détenus dans chaque établissement par infraction importante. Il faut analyser ce graphique avec précaution, étant donné que les statistiques ne révèlent que l'infraction principale pour laquelle le détenu a été condamné. Un détenu peut avoir été accusé d'autres infractions, mais celles-ci n'apparaissent pas dans les statistiques.

GRAPHIQUE A ÂGE



INFRACTIONS IMPORTANTES

GRAPHIQUE B



Les éléments rassemblés portent à croire que la population carcérale est comparable. Cependant, Warkworth a un pourcentage plus élevé que Mission de détenus condamnés pour des crimes de violence. On pourrait conclure en conséquence que la population de Warkworth est, selon toutes éventualités, plus difficile à maîtriser que celle de Mission. Toutefois, les personnes condamnées pour des crimes de violence ne sont peut-être pas celles qui sont les plus difficiles à maîtriser dans l'établissement.

Il existe peu de différence entre Warkworth et Mission en ce qui a trait aux infractions à la discipline, en dépit du pourcentage élevé de délinquants violents à Warkworth. Comme la partie suivante l'indique, les difficultés de maîtrise de la population carcérale peuvent être attribuables à d'autres facteurs que l'importance de l'établissement.

5.3 INFRACTIONS À LA DISCIPLINE DÉCLARÉE EN VERTU DU RÈGLEMENT DU PÉNITENCIER SUR LA SÉCURITÉ (RPS)

Le tableau C fait état du nombre d'infractions qui ont été déclarées du 1er octobre 1977 au 31 juillet 1978 dans chaque prison. La population carcérale moyenne pour cette période était de 145 détenus à Mission et de 409 détenus à Warkworth. Les deux premières lignes indiquent le nombre total d'infractions importantes et d'infractions légères déclarées dans chaque établissement. Le reste du tableau répartit les chiffres par infraction individuelle.

Les infractions marquées d'un astérisque * sont celles qui constituent une menace sérieuse au bon fonctionnement de l'établissement. Un détenu peut être accusé d'infractions importantes ou légères en vertu de n'importe quel article du règlement du pénitencier sur la sécurité selon la gravité de l'incident. Il est évident cependant que la population plus vaste de Warkworth n'entraîne pas nécessairement un plus grand nombre d'infractions per capita.

Une comparaison entre les deux pénitenciers révèle des différences marginales suggérant que la portée de la grosseur de l'établissement a un effet négligeable sur le nombre d'infractions déclarées.

5.4 DURÉE DE L'INCARCÉRATION

Le graphique D indique le laps de temps durant lequel les détenus sont incarcérés à Mission et à Warkworth conformément aux dates d'admissibilité à la libération conditionnelle. Il montre le pourcentage de la population incarcérée dans les deux établissements le 19 juin 1978. A cette date, la population carcérale de Mission et de Warkworth était de 152 et 403 détenus respectivement.

On remarque peu de dissimilitude entre les détenus de Warkworth et ceux de Mission en ce qui concerne la durée des peines d'incarcération. Plus de 50 % des détenus sont incarcérés depuis deux ans ou moins dans les deux pénitenciers; 79 % de la population carcérale de Warkworth y est depuis trois ans ou moins, comparé à 69 % à Mission.

5.5 PARTICIPATION DES DÉTENUS

5.5.1 COMITÉ DES DÉTENUS

Warkworth a un comité des détenus qui semble fonctionner de façon satisfaisante.

Mission n'a pas de comité des détenus, mais compte un comité pour chaque activité. Les communications y semblent relativement bonnes, cela grâce à un rapport détenus/personnel plus élevé et aux relations non officielles qui prévalent entre le personnel et les détenus des unités résidentielles.

5.5.2 RÉUNIONS DE RANGÉES

A Mission, les détenus se réunissent toutes les deux semaines. Ils sont tenus d'assister à ces réunions qui sont présidées par un agent d'unité résidentielle. Leur but est de résoudre de légers problèmes et de discuter de diverses questions. Tant le personnel que les détenus s'entendent pour dire qu'il est difficile d'établir un ordre du jour valable à chaque fois, aussi la qualité de la discussion de groupe varie-t-elle considérablement de semaine en semaine.

La participation aux réunions est facultative à Warkworth; toutefois, celles-ci ont lieu périodiquement au besoin. On n'exige pas une présence régulière, parce que d'autres voies de communication dans l'établissement sont tout aussi efficaces.

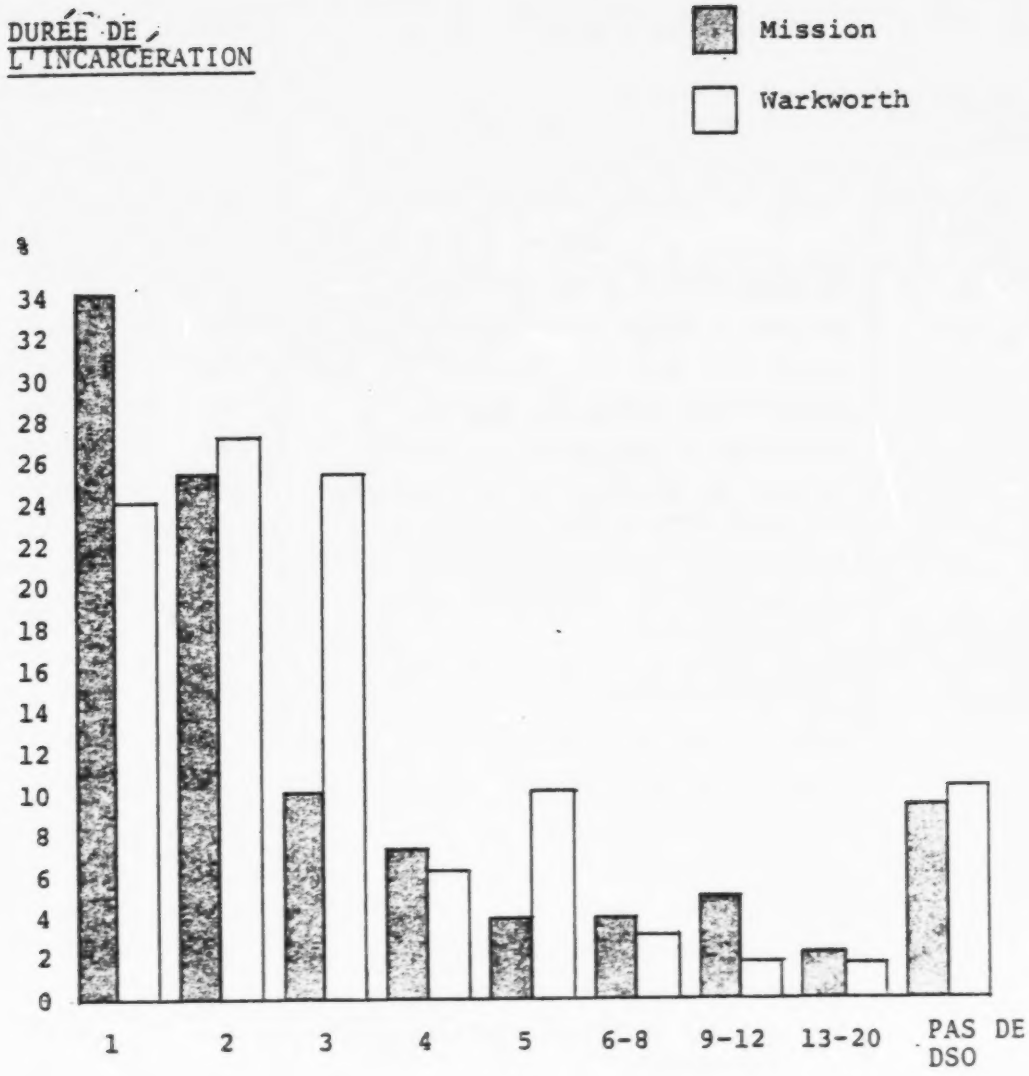
De l'information sur la participation des détenus figure dans la partie "Participation de la collectivité" où sont fournis des exemples de programmes volontaires.

TABLEAU C

INFRACTIONS À LA DISCIPLINE		MISSION		WARKWORTH	
Code	Description	nombre	per capita	nombre	per capita
INFRACTIONS IMPORTANTES	Total de toutes les infractions	162	1.1	171	0.4
INFRACTIONS LEGÈRES	Total de toutes les infractions	88	0.6	327	0.8
	Désobéissance à un ordre	10	.07	9	.02
	Défaut d'obéir à un ordre	35	.24	39	.10
	Voies de fait *	5	.03	13	.03
	Menaces de voies de fait *	0	-	5	.01
	Refus de travailler *	5	.03	-	-
	Défaut de travailler au meilleur de ses capacités	14	.10	11	.03
	Abandon du travail sans permission	9	.06	17	.04
	Dommages à la propriété du * gouvernement	12	.08	20	.05
	Dommages à la propriété d'une autre personne	0	-	2	-
	Gaspillage délibéré de nourriture	1	.01	5	.01
	Comportement indécent	1	.01	15	.04
	Langage indécent	22	.15	26	.06
	Action menaçante *	0	-	6	.01
	Langage menaçant *	6	.04	9	.02
	Désobéissance à une règle	18	.12	51	.12
	Défaut d'obéir à une règle	24	.17	118	.29
	Possession d'objets introduits illégalement *	53	.37	84	.21
	Traite avec des contrebandiers	0	-	3	.01
	Incite à l'indiscipline *	31	.21	59	.14
	Tentative d'évasion *	3	.02	0	-
	Introduction illégale d'objets dans l'établissement	1	.01	0	-
	Infraction à une règle	0	-	6	.01
	Total de toutes les infractions marquées d'un *	110	.76	196	.48

GRAPHIQUE D

DURÉE DE L'INCARCERATION



6. TRANSFERTS ET ÉLARGISSEMENTS

La partie qui suit traite des transferts et des élargissements à partir de Mission et de Warkworth. Les catégories précises examinées sont les transferts, les absences temporaires (AT), les libérations conditionnelles et les libérations sous surveillance obligatoire.

6.1 TRANSFERTS

Au tableau E figure le nombre de détenus transférés de Mission et de Warkworth dans d'autres établissements. Les colonnes précédées du signe % indiquent le pourcentage des détenus transférés en fonction des populations moyennes du 1er janvier 1977 au 1er juillet 1978. La population moyenne pour cette période était de 103 détenus à Mission et de 410 détenus à Warkworth.

TABLEAU E

	Ds ét. max.	%	Ds ét. moy.	%	Ds ét. min.	%	Total	%
Mission	63	61	46	45	84	82	193	188
Warkworth	91	22	44	11	162	40	297	72

* A partir des dossiers des détenus obtenus des Services d'information opérationnelle, SCC (Ottawa).

Il apparaît, d'après les entrevues effectuées dans les deux établissements, que Mission utilise les transferts dans le cadre d'un programme d'encouragement fondé sur des récompenses et des sanctions. Ce fait peut entrer en ligne de compte dans le roulement de détenus proportionnellement plus élevé à Mission.

La proportion relativement grande de détenus transférés dans des établissements à sécurité maximale et moyenne permet à Mission de se libérer de quelques-uns de ses détenus plus difficiles. A l'opposé, le taux de transferts dans des établissements à sécurité minimale plus élevé peut être considéré comme une caractéristique positive de la population carcérale de Mission.

6.2 ABSENCES TEMPORAIRES

Un examen des données révèle des dissimilitudes importantes en ce qui touche le nombre d'absences temporaires accordées à Mission et à Warkworth (Warkworth 31 %, Mission 19 %). Cependant, comme les détenus qui bénéficient d'absences temporaires sont soigneusement sélectionnés, il est difficile de tirer des conclusions significatives sur l'efficacité des programmes d'absence temporaire entre ces deux pénitenciers à sécurité moyenne.

6.3 LIBÉRATIONS CONDITIONNELLES

Le tableau F fait état du nombre de détenus élargis en libération conditionnelle totale et sous surveillance obligatoire à Warkworth et à Mission entre le 1er janvier 1977 et le 31 juillet 1978. Le nombre de détenus mis en liberté dans ces deux établissements qui y est retourné par la suite est également consigné. La population moyenne de Mission au cours de cette période a été établie à 103 détenus, comparé à 410 détenus à Warkworth.

Les chiffres révèlent que contrairement à Mission, Warkworth a relâché un pourcentage plus élevé de détenus en libération conditionnelle totale et sous surveillance obligatoire. Ces données constituent des preuves à l'appui de la conclusion du rapport concernant la taille de l'établissement.

TABLEAU F

	Type d'élargissement	Nombre d'élargissements	% de la pop. moy. élargie	Retour à l'ét.	% du total d'élargissements et des retours	% des élargissements "réussis"
Mission	L.C.	6	5	0	-	100
	S.O.	17	16	6	35	65
Warkworth	L.C.	132	32	19	14	86
	S.O.	96	23	20	20	80

7. PROGRAMME DE TRAVAIL OBLIGATOIRE

Mission et Warkworth essaient de fournir des postes de travail à tous les détenus. Cette politique semble être un des grands objectifs de chaque établissement.

Le programme de travail obligatoire comprend plusieurs buts:

- tous les détenus doivent demander des postes de travail établis et y être employés
- des installations à l'intérieur de l'établissement doivent permettre aux détenus d'avoir des postes de travail
- l'environnement de travail doit se rapprocher sensiblement de celui qui prévaut dans la société
- les détenus doivent être formés aux techniques industrielles et à la vie active, étant donné que bon nombre d'entre d'eux n'ont jamais acquis des habitudes de travail convenables.

L'application du programme de travail obligatoire varie quelque peu dans les deux établissements. Mission offre peu de postes de travail en dehors des ateliers industriels. La direction croit que les postes d'employés de bureau dans les domaines social, récréatif ou administratif n'aident pas les détenus à établir de bonnes habitudes de travail. La participation des détenus à tous les autres programmes est volontaire et se fait après la journée normale de travail.

Mission a deux quarts de travail dans tous les ateliers industriels, alors que Warkworth n'en a qu'un. Le second quart de travail de Mission fournit 161 emplois à la

population carcérale. Warkworth a établi 320 emplois, ce qui équivaut à un peu moins que la population totale. Certains détenus (environ 35) doivent donc vivre dans l'oisiveté à cause du manque de travail. Leur nombre peut varier selon les possibilités de travail et le nombre de détenus transférés ou élargis en libération conditionnelle de jour.

Les détenus des deux établissements doivent faire des demandes d'emploi, et le système comporte des encouragements. Les "crédits" gagnés par les détenus entrent en ligne de compte dans l'octroi de privilèges tels que les absences temporaires; ils reçoivent également des bonis et des salaires, conformément à l'échelle de rémunération carcérale.

Le tableau G fait état des postes de travail de chaque établissement et en établit le pourcentage par rapport à la population pénitentiaire totale.

TABLEAU G

Division	Mission		Warkworth	
	nombre	%	nombre	%
Aumônerie	1	-	-	-
Formation scolaire	1	-	44	11
Préposé aux comptes	-	-	5	1
Arts et artisanat	-	-	8	2
Ateliers industriels	99	65	58	14
Formation industrielle	-	-	51	13
Comité des détenus	-	-	6	1

Division	Mission		Warkworth	
	nombre	%	nombre	%
Services de l'établissement	-	-	104	26
Développement social	9	5	-	-
Services techniques	45	30	44	11
Unités résidentielles	5	3	-	-
Services médicaux	1	-	-	-
Totaux	161	103	320	79

Les chiffres qui figurent dans ce tableau ont été fournis par les établissements et étaient valides le 19 juin 1978. Les populations pénitentiaires de Mission et de Warkworth à cette date étaient de 152 et de 403 détenus respectivement .

Le programme de travail obligatoire semble fonctionner très bien dans les deux prisons. En effectuant de légères modifications d'orientation, il sera possible à l'avenir de faire participer un plus grand nombre de détenus aux programmes.

8. ATELIERS INDUSTRIELS

A Mission et Warkworth, le programme industriel complète et appuie le programme de travail obligatoire. Les deux programmes cherchent à maximiser l'emploi des détenus. On peut déceler au moins cinq objectifs relatifs aux ateliers industriels.

- fournir un environnement qui permette aux détenus d'être employés à une fin précise
- permettre au détenu d'acquérir de nouvelles aptitudes
- préparer le détenu à réintégrer la société
- accroître l'infraction entre le personnel et les détenus

. fournir des critères pour mesurer le comportement du détenu

Le premier but est atteint de façon satisfaisante dans les deux pénitenciers. L'environnement général des ateliers se rapproche étroitement de celui des installations semblables du secteur privé dans tout le pays. Les produits fabriqués sont vendus au ministère des Approvisionnements et Services et, dans certains cas, à des organismes de charité privés. Ce programme ne peut donc pas être considéré comme un "projet visant à fournir du travail", étant donné que les détenus ont le sentiment d'accomplir quelque chose.

Le deuxième but est réalisé par l'entremise du leadership du personnel. L'équipement utilisé dans les ateliers est moderne et s'apparente à celui de l'industrie privée. Warkworth et Mission mènent des négociations avec les syndicats pour les encourager à reconnaître la formation professionnelle acquise par les détenus. Cela devrait rehausser les perspectives d'emploi des détenus à leur élargissement.

L'objectif d'une communication accrue entre le personnel et les détenus est en voie d'être réalisé. Une relation assez étroite s'établit entre les détenus et le personnel, surtout dans les ateliers industriels.

L'évaluation du rendement des détenus est un peu plus facile à faire dans les ateliers où les détenus apprennent une technique commerciale ou spéciale. Le personnel a l'occasion d'observer leur comportement dans un

environnement de travail propice à une communication ouverte et franche entre le moniteur et les travailleurs de l'atelier.

Une comparaison directe des biens fabriqués et des coûts de production entre Warkworth et Mission ne peut être faite, à cause de différences relatives à leurs systèmes de coûts. On est à élaborer des procédures améliorées de tenue de dossiers qui seront bientôt mises en oeuvre dans les deux prisons.

Les ateliers industriels et les cours de formation offerts varient d'un établissement à l'autre. Par ex., Mission se spécialise dans l'ébénisterie, le travail du métal, la peinture et l'usinage, tandis que Warworth donne une formation à la menuiserie, au travail du métal, à la soudure, au rembourrage, à la peinture et au débosselage.

Warkworth offre aussi des cours de formation dans les domaines suivants: chef cuisinier, audio-visuel (TV), débosselage, boulangerie-pâtisserie, coiffure pour hommes, ébénisterie, électricité, menuiserie générale, usinage, maçonnerie, boucherie, travail du métal, mécanique automobile, peinture, plomberie, rembourrage et soudure.

Chacun des cours ci-dessus peut mener à des programmes d'apprentissage, et une vaste gamme de cours professionnels sont offerts. La formation des détenus peut ne pas toujours se rattacher aux besoins des autres divisions de l'établissement. Cela cause des problèmes, étant donné que certains détenus n'ont peut-être pas la chance d'allier la théorie à la pratique.

Bien que Mission n'ait pas d'ateliers distincts pour la formation professionnelle, d'autres locaux servent pour la formation en cours d'emploi dans ce domaine.

Les installations matérielles des ateliers des deux pénitenciers peuvent être décrites seulement comme satisfaisantes. Cependant, on manque d'espace pour entreposer les produits finis et les matières premières. Cela peut réduire la qualité des articles stockés et créer des risques sur le plan de la sécurité industrielle.

9. ATTITUDES DU PERSONNEL

Les profils du personnel ont servi à comparer l'incidence de divers facteurs comme l'âge, l'éducation reçue, les états de service, etc. sur la population carcérale. Alors qu'on a pu réunir ces renseignements à Mission, les systèmes régionaux de l'Ontario n'ont pas autorisé la collecte systématique de ces données à Warkworth. Les observations suivantes sont donc fondées tout d'abord sur des données réunies au moyen d'entrevues et d'observations.

La moyenne d'âge du personnel de Warkworth et de Mission est relativement basse. On a cependant remarqué des exceptions aux Ateliers industriels et aux Services techniques. Cependant, le facteur âge dans tous les autres secteurs est tel qu'il contribue au bon moral du personnel et des détenus et à leur interaction positive.

10. PARTICIPATION DE LA COLLECTIVITÉ

Il n'est pas possible de faire une comparaison directe des établissements à partir du tableau H. Les programmes sociaux et éducatifs de Mission sont facultatifs et menés seulement après les heures de travail. A Warkworth, le programme éducatif et certains programmes sociaux font partie du programme de travail obligatoire. Le tableau H, toutefois, reflète le niveau de participation de la collectivité à Mission et à Warkworth.

TABLEAU H

	MISSION		WARKWORTH	
	Nombre de détenus	Nombre de bénévoles réguliers	Nombre de détenus	Nombre de bénévoles réguliers
Éducation pour les adultes	110	29	0	0
Arts et artisanat	25	0	0	0
Étude de la bible	18	2	18	8
Kairos	-	0	8	2
Détenus à perpétuité	0	0	38	0
Counselling personnel et spirituel	50	0	0	0
Série de conférences publiques	0	0	30	0
Loisirs et sports	55	65	0	0
Groupes sociaux et culturels	75	35	259	40
Activités spéciales	110	10	0	0
Amitié volontaire	9	9	0	0
Yoga	0	0	12	1
Total	452	150	365	51

Les deux pénitenciers semblent avoir des programmes assez actifs auxquels participe la collectivité. Ils ont également des comités consultatifs de citoyens qui aportent à l'occasion des idées novatrices sur la gestion de l'établissement.

11. COÛTS

Les prévisions du tableau I s'appliquent à l'année financière 1978-1979 et sont tirées du budget général des dépenses. Les dépenses réelles couvrent la période du 1er avril 1978 au 31 août 1978. Les populations pénitentiaires moyennes qui ont servi dans le calcul des coûts comparatifs étaient:

	Prévisions	Dépenses réelles
Mission	160	155
Warkworth	415	411

Le nombre de cellules à Warkworth est de 462 comparé à 190 à Mission.

TABLEAU I*

	$ Prévisions	$ Dépenses réelles	$ par détenu		$ par cellule	
			Prévisions	Dépenses réelles	Prévisions	Dépenses réelles
Mission	3,774,192	1,559,777	23,589	10,063	19,864	8,209
Warkworth	6,508,279	2,846,392	15,682	6,925	14,087	6,161

	Prévisions	Dépenses réelles	AH: détenu		Cellule: détenu	
			Prévisions	Dépenses réelles	Prévisions	Dépenses réelles
Mission	179	75	1.12:1	.48:1	1.19	1.23
Warkworth	289	124	.70:1	.30:1	1.11	1.12

* A partir des données sur les coûts obtenues de la Division des finances de l'Administration centrale des SCC, à Ottawa.

Le tableau I indique que Mission a un coût-efficacité bien inférieur à celui de Warkworth. A supposer que Mission ait fonctionné à pleine capacité (180 détenus) d'avril à août et que les coûts et années-hommes réels aient été maintenus à un niveau constant, Warkworth aurait encore une efficacité supérieure à Mission du point de vue des coûts; coût par détenu à Mission = 8665; rapport années-hommes - détenus = .42:1.

Les comparaisons relatives aux coûts montrent que Mission n'est pas économiquement aussi viable qu'un établissement de la grosseur de Warkworth.

Le rapport intitulé "CCS Potential Economies; A Presentation on Cost Savings Potential" publié le 28 août 1978 fait état des coûts d'immobilisation par détenu pour des pénitenciers de taille et de catégorie de sécurité diverses. Les chiffres cités pour les petits établissements à sécurité moyenne (comparables à Mission) et les grands établissements à sécurité moyenne (comparables à Warkworth) sont de $ 94 011 et de $ 68 260 respectivement. Les données indiquent qu'on peut réaliser des économies d'échelle en construisant un pénitencier de la taille de Warkworth.

12. CONSTATATIONS ET CONCLUSIONS

12.1 PRINCIPES DE L'EXPLOITATION DES ÉTABLISSEMENTS

Les méthodes d'exploitation de Warkworth et Mission s'équivalent en bon nombre de points. Les problèmes relatifs à la sécurité ne sont pas plus importants dans un établissement que dans l'autre, ce qui suggère que la taille de l'établissement a une portée limitée sur la gestion de la population pénitentiaire.

12.2 PROFIL DES DÉTENUS

Les types de détenus incarcérés à Warkworth et à Mission ne diffèrent pas beaucoup. Des infractions au règlement du pénitencier sur la sécurité sont commises dans les deux pénitenciers. Les données sur la population telles que l'âge, la durée de la peine et le type d'infraction ne varient pas de façon considérable entre le grand et le petit établissement.

12.3 TRANSFERTS ET ÉLARGISSEMENTS

Il y a une légère différence dans les transferts et les élargissements entre Warkworth et Mission, laquelle semble être liée plus aux particularités des styles de gestion qu'à la grosseur de l'établissement. Les résultats sont semblables, ce qui permet de croire que le nombre d'absences temporaires accordées ou menées à bien n'a aucun rapport avec la grosseur de la prison.

12.4 PROGRAMME DE TRAVAIL OBLIGATOIRE

Le programme de travail obligatoire fonctionne raisonnablement bien dans les deux pénitenciers. Un infime pourcentage des détenus (environ 35) sont oisifs à Warkworth, mais on examine actuellement ce problème. La participation et l'intérêt des détenus au programme de travail obligatoire ne diffèrent pas considérablement entre les deux établissements.

12.5 ATELIERS INDUSTRIELS

Le programme industriel est considéré comme un élément qui appuie le programme de travail obligatoire tant à Mission qu'à Warkworth. La quantité et la qualité des biens produits sont sensiblement les mêmes dans les deux pénitenciers.

12.6 ATTITUDES DU PERSONNEL

Les attitudes du personnel et des détenus sont très positives à Warkworth et à Mission. Ni la taille de l'unité résidentielle ni la différence globale dans la population pénitentiaire dans l'un ou l'autre des établissements ne semble influer sur ce facteur.

12.7 PARTICIPATION DE LA COLLECTIVITÉ

Des bénévoles de la collectivité et les détenus participent activement aux programmes et aux fonctions sociales des deux prisons. Le degré de participation de la collectivité ne semble pas lié à la grosseur de l'établissement.

12.8 COÛTS

Les chiffres montrent que le grand établissement coûte moins cher à construire, moins cher à exploiter et moins cher à entretenir que le plus petit.

12.9 CONCLUSION

En résumé, les données obtenues à Warkworth et à Mission révèlent plus de similitude que de différence entre ces deux établissements à sécurité moyenne. Mis à part les écarts relatifs aux coûts d'exploitation et d'immobilisation, il semble que ni le nombre des programmes offerts ni leur qualité ne produit de résultats considérablement différents dans un établissement de la taille de Warkworth (437 détenus) que dans un établissement plus petit tel que Mission (180 détenus).